

政府决策与执行分离的价值分析与构想

唐 兵

(厦门大学 政治学与行政学系 福建 厦门 361005)

摘 要:政府决策与执行分离是政府职能转变的重要内容,保持政府决策与执行的适度分开,对于促进我国公共行政体制改革与政府体制创新具有十分重要的意义。本文主要针对政府决策与执行分离的特定内涵及其理论意义与实践价值作简要的分析,并结合我国的具体国情和公共管理实践,总结出在我国实现政府决策与执行职能适度分离的思路与构想。

关键词:政府职能;决策;执行;分离

中图分类号:D035

文献标识码:A

文章编号:1005-460X(2003)05-0012-02

政府决策与执行分离最早可追溯至二十世纪七十年代,西方各发达国家的以“执行局化”为主的新公共管理改革运动。它体现了当代各国公共行政体制改革与发展的基本趋向,同时也为实现政府职能的有效转变、提高政府能力与行政效率提供了新的思路和视角。研究政府决策与执行职能适度分离,对于目前在我国沿海地区正在进行的政府机构,以及公共行政体制改革的试点工作具有重要的借鉴意义和指导作用。

一、政府决策与执行分离的特定内涵

决策与执行分离是行政管理两个基本环节,二者既联系紧密,又相对独立。前者着重于对问题的研究,并确定目标,选定可实施方案;后者则着重于对已经确定的方案、政策或计划进行实施。显然,决策与执行在功能上表现有所不同,正如美国学者伍德罗·威尔逊在《行政学研究》一文中所说的,“行政管理是置身于‘政治’所特有的范围之外的,行政管理的问题并不是政治问题,虽然行政管理的任务是由政治加以确定的,但政治却无需自找麻烦地去操纵行政管理机构。”^[1]这就为政府的决策与执行职能在实践与理论上提供了分离的可能。

政府决策与执行分离是指将政府内部决策职能与执行职能适度分开,分别由专门的决策机构或专门的执行机构独立承担。也就是说,在决策与执行机构分离后,政府决策机构主要负责制定政策,规范标准、制度和程序,并监督执行机构的工作,而不从事具体的执行性事务;而执行机构则主要集中精力执行政策和提供服务,并不对决策事务负责。这样一来,可以充分发挥政府决策与执行机构的功能优势,不仅可以保证政府决策的质量,而且还有利于政策执行效率的提高。

因此,政府决策与执行分离主要包括了三个方面的内容:第一、职能的分离。政府决策与执行的分离本身是“政府机构内部管理职能的划分和转变,是政府职能转变的重要内容。”^[2]政府决策与执行职能的混淆不清,一切都将无从谈起或者是无效率的;第二、机构的分设。政府机构的设立是以政府职能为依据。因此政府决策与执行职能在被分解后,就应当有相应的组织机构来承担。具体做法是,改革传统官僚制决策与执行一体化的行政组织模式,构建政府决策机构与执行机构之间既相互

联系又相对独立的新型关系。^[3]第三、政府的决策与执行分离只能是“适度”的,而不是彻底的极端形式。事实上,纯粹的分离绝无仅有,“把每一种功能分派给一个分立的机构去行使是不可能的。”^[4]一方面,任何政策决定在某种程度上都要考虑如何执行的问题,而且科学的决策更是离不开执行中的各种反馈信息。另一方面,政策执行机构仍然要从事大量的决策工作,如执行机构对执行的政策、法律和法规作出解释等。此外,“在少数情况下,实行掌舵与划桨分离实非明智之举。”^[5]在某些领域内,是不适宜将决策与执行分离的。如果该项活动极为敏感,需要大量合作,或含有巨大风险时,政策制定者就应该对此紧紧把持。如国防、情报活动和外交等。

二、政府决策与执行分离的价值分析

实践证明,西方发达国家尤其是在英国,使政府决策职能与执行职能适度分离的公共行政体制改革已卓有成效,综观西方各发达国家改革的历史经验,保持政府决策与执行的适度分离,其重大的理论意义和实践价值主要体现在如下几个方面:

1. 有助于突出政府各职能部门的功能优势,提高决策与执行的质量和效率

政府决策与执行关系的处理,不仅关系到政策决策的质量,而且还关系到政府公务人员执行政策的效率。在政府决策与执行不分、“铁板一块”的体制下,必然导致“公共行政体制中政治任命官员,政治责任负担过重的问题,以及行政执行因缺乏自主权而质量下降的问题。”^[6](P224)]因此,保持政府决策与执行的适度分离,能使政府决策机构专心致志于决策制定和监督决策的实行,提高政府决策质量。同时,政府执行机构只对具体决策执行负责,拥有更多的行政执行自主权,能够根据组织性质和相对管理优势来决定自己的行为。也就是说,“如果执行单位能够摆脱政治的控制,给他们以充分的自主权,他们的执行质量和效率就会大幅度提高,公共服务的质量就会得到改善,数量就会增多。”^[6](P260)]达到提高行政执行效率的效果。

2. 有助于克服“部门职责利益法制化”

在某种程度上说,决策是公共利益的划分,而执行则是公共利益的实现。目前,我国的政府政策与执行法规的制定模式基

收稿日期:2003-04-04

作者简介:唐兵(1978-),男,厦门大学政治学与行政学系公共管理专业2001级硕士研究生。

本上是同一政府部门认定、协商、起草和执行的一体化模式,这种政府部门既是“裁判员”又是“运动员”的角色,使决策与执行高度集中于某个部门,缺乏合理的分工,容易造成部门之间的扯皮打架,相互推委,导致政府决策机构与执行机构彼此干扰,将“部门职责利益法制化”。所以对政府决策与执行关系的调整,使政府决策部门与执行部门都有明确的职责,能够从根本上杜绝行政决策上的部门权力和利益法制化、行政执行职责不清以及执法冲突等现象。

3. 有助于精简政府机构 缩小政府规模

将政府决策与执行部门分开是精简政府机构的一种新的思路。我国传统政府规模调整之所以一直未能跳出“精简——膨胀——再膨胀——再精简”的怪圈,其中很大原因是由于忽视了政府内部管理功能的调整和政府决策与执行权限不够明确所致。政府决策与执行分离就是通过各种形式将各部门的服务提供职能和政策执行职能从决策部门中分离出来,组成独立的组块,实现缩减政府的组成部门尤其是政府决策部门的规模的目的。

在此有人会问,将决策与执行分离不是会大大增加政府执行机构及执行人员,导致政府成本增加吗?其实不然,因为分离后的决策与执行机构之间是一种弹性管理关系,政府决策机构可以通过补助金、管制或合同的形式进行间接运作,而不一定成为服务的直接提供者。因此政府决策与执行分离后,只有少部分的执行机构仍保留在政府系统内部,而大量的执行职能由相对独立的企事业单位或社会中介组织承担,所以能有效降低政府总成本。

4. 有助于推进行政管理内部专业化的发展

政府决策与执行专业化程度低是目前我国政府系统内部组织结构不尽合理的突出表现。长期以来,政府部门管理的内容繁杂,同时它既是决策者,又是执行者,不利于决策与执行专业化分工。随着生产力的发展和社会进步,要求必须提高政府决策与执行的专业化水平。政府决策与执行分离,它有利于让各类智囊机构和专家群体参与政府决策,成为政府决策的主体。与此同时,行政执行机构在某种程度上摆脱了决策机构的依附关系,能够依据组织自身的性质和发展需要选择专业人士,或采用先进的管理方法和技术来提高现代化、专业化水平。

三、政府决策与执行分离的构想

政府决策与执行关系的调整具有十分积极的意义,但它毕竟源于西方发达国家的特殊国情,因此我国在借鉴其经验时,应当与我国的具体国情和行政实践相结合,以建立具有中国特色的公共行政体制为出发点,以提高政府能力和行政效率为目标,在试运行的基础上总结经验,由点到面逐步展开。因此,在我国要实现政府决策与执行职能的适度分离,必须根据我国的实际情况以及公共管理实践,努力做好以下几个方面的工作。

1. 政府角色的合理定位

彼得·德鲁克在《不连续的时代》一书中说:“我们面对的不是‘国家的逐渐消亡’,相反,我们需要一个有活力的强大的和非常活跃的政府。但是我们面临着选择一个庞大的但软弱无力的政府,还是选择把自己局限于决策和指导,而把‘实干’让给他人去做的强有力的政府。”^{[7](P25)}“任何想要决策机构去亲自‘实干’的做法,也意味着‘干蠢事’,决策机构并不具有那样的能力,从根本上说,那也不是它的事。”^{[7](P7)}因此,政府并不是进行具体的操作性事务的“实干”机构,而是决策机构。随着市场经济的发展,政府战线在不断收缩,已不再无所不包了,这就决定了政府必须“转向一种掌舵(决策)同划桨(执行)分开的机制。”^{[7](P11)}把政府角色从具体烦琐的执行事务中摆脱出来,集中精力搞好与经济调节、社会管理等宏观政策的决策。

2. 社会中介组织的健康快速发展

积极发展社会中介组织是实现政府决策与执行职能分离的必然选择。“当政府逐渐把自己提供一切服务的功能转向起更多催化作用是,常常十分依赖第三类部门。”^{[7](P21)}社会中介组织就其性质而言,具有社会服务、社会沟通、协调调解和咨询建议等功能,因而在政府职能分离过程中发挥着重大的作用。一方面,它承担了由政府转移出来的部分公共管理职能,使政府从具体执行事务中解脱出来,集中精力提高政府的决策能力和对执行机构的监督能力。另一方面,社会中介组织通过自我组织,自我服务能够达到为公众和社会提供公共物品或服务的目的。如为社会提供法律、信息咨询和培训等服务,向政府提出决策建议,协助政府办理具体事务或接受政府委托管理某些事务等等,从而使政府决策得以顺利实现。

3. 政府决策与执行机制的全面创新

政府职能的转变,没有与之相适应的体制创新就难以得到落实。因此,决策与执行职能的相对分离也为政府决策与执行机制提出了更高的要求。就政府决策机制而言,要求政府改革计划经济条件下的自上而下、高度集中的决策组织模式,利用现代化技术和手段,建立和健全快速高效的决策信息系统和富有创新精神的决策咨询系统,以及建立民主、开放、有效的监督决策机制,分离后的执行机构同样必须进行制度创新,建立和完善综合行政执法机制。将公共服务的性质统一起来,为公众提供高品质的综合服务。通过政府决策与执行机制的创新,将有利于提升政府的决策能力和保证政府提供公共服务的质量和效率。

4. 其他配套改革的相互协调

政府要真正实现决策与执行职能的分离,充分发挥决策机构与执行机构的功能优势,还必须搞好行政体制内部配套改革的协调工作。对政府系统来说,有效实现职能的转变所需的大多数灵活性在于预算制度、人事制度和政府采购制度。如果没有这些制度改革的相互协调配合,即使政府机构实施了职能分离,也并不一定能使决策或执行机构拥有改进工作绩效的自主权。

首先,预算制度改革,建立有使命感的预算制度,即支出控制制式预算制度,让政府各类型机构拥有更多的预算支配权,让其去自由地实现自己的使命,而不受过去支出范围的束缚;其次,人事制度的改革,通过引入公开竞聘聘任制、合同管理制和绩效评估等制度,建立灵活、高效的现代人力资源管理制度,为决策与执行职能的分离提供人力支持,最后是政府采购制度的改革,按照社会主义市场经济体制的基本要求,采用形式多样的政府采购方式,健全和完善公开招标制度及相关的法律、法规体系。

参考文献:

- [1][美]伍德罗·威尔逊.行政学研究[A].国外公共行政理论精选[M].北京:中共中央党校出版社,1997.14.
- [2]李军鹏.政府职能转变的新视角:决策与执行分开[J].新视野,2001(1):41.
- [3]秦小鹏.行政体制改革的新思路:行政职能分离模式创新[J].行政与法,2002(11):8.
- [4][美]F·J·古德诺.政治与行政[M].北京:华夏出版社,1987.9.
- [5][美]戴维·奥斯本,彼得·普拉斯特里克.摒弃官僚制:政府再造的五项战略[M].北京:中国人民大学出版社,2002.113.
- [6]毛寿龙.西方政府的治道变革[M].北京:中国人民大学出版社,1998.
- [7][美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府:企业精神如何改革着公营部门[M].上海:上海译文出版社,1996.

(责任编辑 朱永良)